

GOVERNANCE ET INTERCOMMUNALITES

Les carrefours de la Fonction Publique – Normandie – 11 mai 2021

1. Approche théorique des différentes formes de gouvernance et leur déclinaison à l'échelon intercommunal
2. Etat des lieux de la gouvernance intercommunale en France

GOVERNANCE ET INTERCOMMUNALITES

Les carrefours de la Fonction Publique – Normandie – 11 mai 2021

- **Développement de l'intercommunalité depuis 20 ans sur la base d'un double constat**
 1. Un trop grand nombre de communes
 2. La nécessaire amélioration de la gestion publique locale
 - porter les grands investissements,
 - assumer les grandes politiques publiques locales (eau, assainissement, déchets, voirie, culture, sport...),
 - Mutualisation avec l'échelon communal

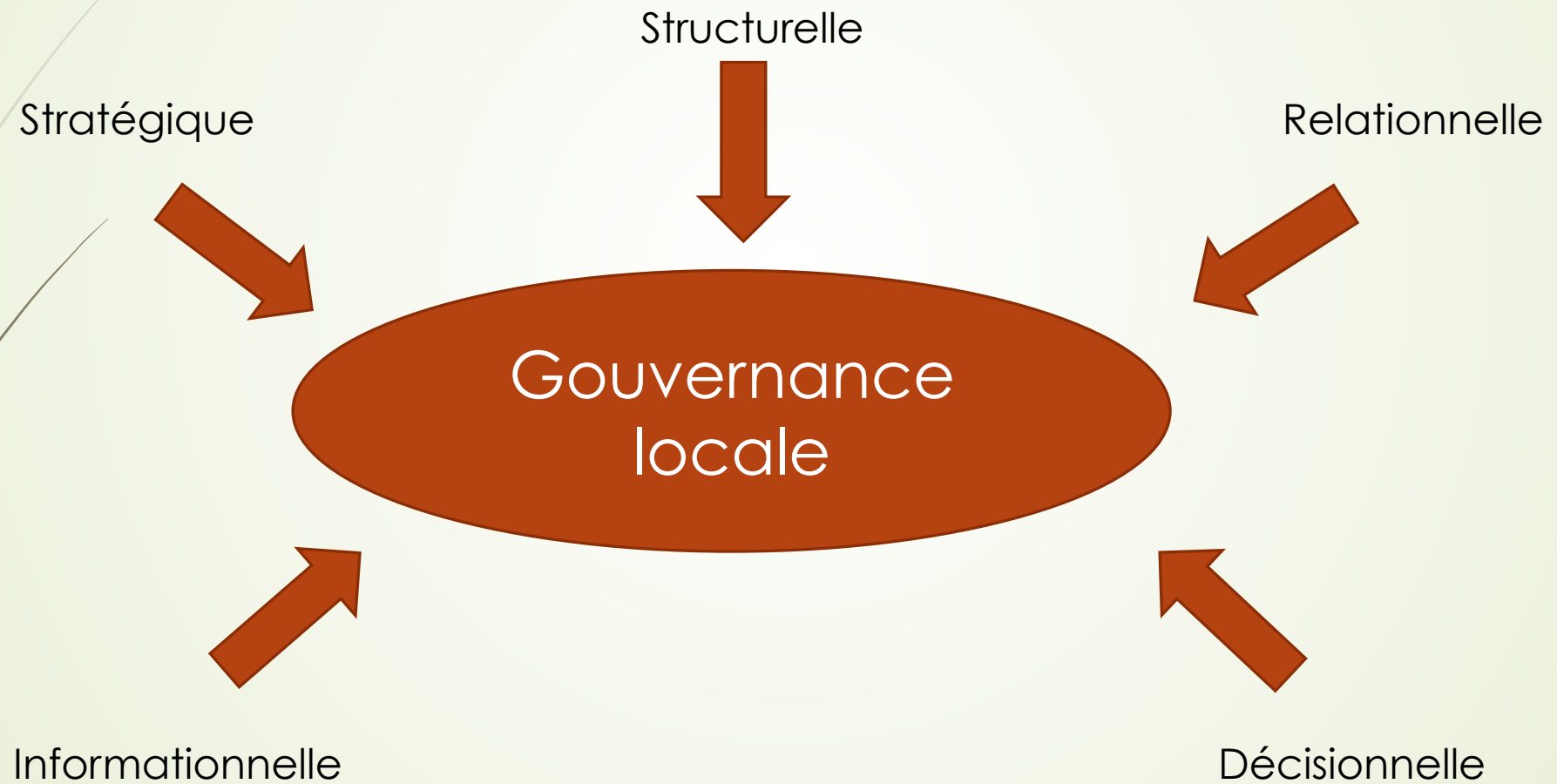
- **Intercommunalité et mutations dans la gouvernance locale**
 1. un enjeu institutionnel majeur pour les acteurs locaux,
 2. le lieu d'un leadership local partagé



Approche théorique des différentes formes de gouvernance et leur déclinaison à l'échelon intercommunal

- Les 5 dimensions de la gouvernance locale : théories et définitions
- Modèles et axes de modélisation de la gouvernance locale
- Grille de lecture de la gouvernance intercommunale

Les 5 dimensions de la gouvernance



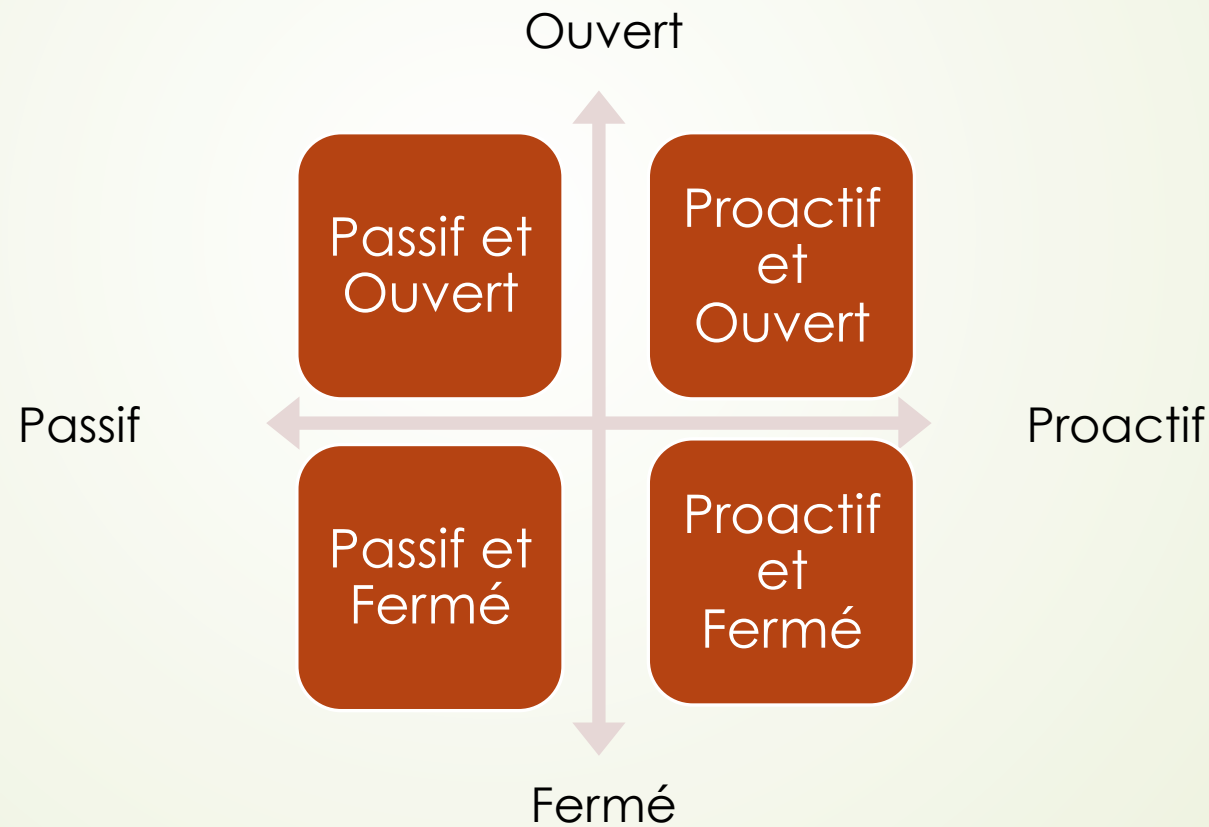
Les 5 dimensions de la gouvernance locale

Caractéristiques

Stratégique	<ul style="list-style-type: none">• Existence d'un projet communautaire• Adaptation de l'offre de services public aux besoins
Structurelle	<ul style="list-style-type: none">• Nature des structures politiques• Nature de l'organisation interne
Relationnelle	<ul style="list-style-type: none">• Nature des relations entre élus• Nature des relations entre agents• Nature des relations entre élus et services• Nature des relations entre services de l'EPCI et des communes• Nature des relations entre services et citoyens• Nature des relations entre élus et citoyens
Décisionnelle	<ul style="list-style-type: none">• Nature du processus de prises de décisions• Nature de l'allocation des moyens humains et financiers
Informationnelle	<ul style="list-style-type: none">• Qualité de l'information interne• Qualité de l'information avec les usagers

Modèles théoriques de la gouvernance intercommunale axes de modélisation

- Les 4 modèles théoriques de la gouvernance intercommunale



Analyse qualitative de la gouvernance intercommunale

Type de modèle	Axe proactivité (gouvernance stratégique, structurelle et relationnelle)	Axe Ouverture (gouvernance informationnelle et décisionnelle)
Proactif-ouvert	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un projet communautaire • Qualité des relations partenariales • Qualités des relations EPCI-Communes 	<ul style="list-style-type: none"> • Un processus décisionnel ouvert • Recherche d'un consensus • Des outils modernes d'aide à la prise de décision
Passif-ouvert	<ul style="list-style-type: none"> • Des structures de gouvernance principalement réglementaire • Pas de projet de territoire ou de services. • Peu de politiques partenariales 	<ul style="list-style-type: none"> • Un processus décisionnel ouvert • Recherche d'un consensus • Des outils modernes d'aide à la prise de décision
Proactif-fermé	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un projet de territoire • Les enjeux du territoire passent avant les clivages partisans • Structures politiques et administratives favorisant la coopération et la transversalité entre les services 	<ul style="list-style-type: none"> • Seules les instances exécutives réglementaires (bureau du Président) sont décisionnelles. Le Conseil est une chambre d'enregistrement • Peu (ou pas) de communication interne avec les citoyens • Outils de communication externe dépassés
Passif-fermé	<ul style="list-style-type: none"> • Des structures de gouvernance principalement réglementaire • Pas de projet de territoire ou de services. • Peu de politiques partenariales 	<ul style="list-style-type: none"> • Seules les instances exécutives réglementaires (bureau du Président) sont décisionnelles. Le Conseil est une chambre d'enregistrement • Peu (ou pas) de communication interne avec les citoyens • Outils de communication externe dépassés



2 . Etat des lieux de la gouvernance intercommunale en France

1. Gouvernance politique et rôle des instances internes
2. Gouvernance stratégique : l'EPCI, le nouvel interlocuteur de l'Etat et de la Région

2 . Etat des lieux de la gouvernance intercommunale en France

1. Gouvernance politique et rôle des instances internes

- ▶ La pratique institutionnelle intercommunale
 - ▶ La place des maires
 - ▶ La place des élus municipaux
 - ▶ Les instances de débat ?

- ▶ La loi « Engagement et Proximité »
 - ▶ Le pacte de gouvernance
 - ▶ Renforcer le rôle du maire et la place du conseiller municipal
 - ▶ Accroître l'information à l'attention des élus municipaux

La pratique institutionnelle intercommunale

► La place des maires

1. Le bureau communautaire :

- l'un des 3 organes de l'EPCI, avec le Président et le Conseil communautaire, reconnus légalement
- Depuis les lois NOTRE et MPTAM, et la création des EPCI XXL, ses pouvoirs se sont accrus, étant donné sa fonctionnalité (grande fréquence de réunions) et sa composition resserrée (15 VP maximum). Cette augmentation des délégations des pouvoirs du Conseil au bureau (hors questions budgétaires) est permise par une jurisprudence extensive du juge administratif.
- Enquête ADCF 2019 : 40 % des bureaux communautaires regroupent l'ensemble (dans le cas où l'EPCI est composé de 15 communes au plus). Le président peut aussi nommer des membres du bureau (avec ou sans délégation)
- Le bureau communautaire « The place to be » : lieu des décisions stratégiques , antichambre décisionnel, véritable gouvernement territorial, les maires sont y être présents pour :
 - Accéder à un niveau d'information optimal,
 - Devenir des élus-experts sur la compétence dont ils ont la charge,
 - Mieux défendre les intérêts de leur commune,
 - Porter des projets stratégiques, structurants, valorisant

La pratique institutionnelle intercommunale

► La place des maires

2 . La Conférence des maires

- Avant 2020, cet organe n'était pas obligatoire, pourtant 60% des EPCI affirmaient avoir créé avec différentes dénominations (bureau élargi, bureau des maires...). Effet de l'extension territoriale des EPCI,
- Selon les EPCI, la Conférence est réunie une fois par trimestre (47%), avant chaque conseil communautaire (37%), avant chaque bureau (6%) et une fois par an (11%).
- Selon enquête ADCF 2019, l'objectif principal des réunions de la conférence est de débattre et d'informer les maires sur les grands projets et travaux de l'EPCI,
- Lieu de dialogue et de partage, la conférence participe aussi à la multiplication des réunions, où les projets sont parfois présentés 3 ou 4 fois, avec un risque de démobilité des services intercommunaux.
- La conférence est aussi le lieu des revendications « catégorielles » (telle partie du territoire, tel dossier..) ou les clivages « centre/périphérie » et « rural/urbain » réapparaissent.

La pratique institutionnelle intercommunale

La place des élus municipaux

- 57% des EPCI interrogés dans l'enquête ADCF 2019 indiquent que les conseillers municipaux de leur territoire ne sont jamais réunis par la communauté.
- 25% affirmaient qu'une seule réunion annuelle était organisée par leur communauté dans ce but.
- 58% des EPCI ont cherché à mettre en place des outils d'information spécifique (30% une newsletter, 20% un site intranet...)
- A peine la moitié des EPCI (48%) avouaient adresser les CR des Conseils aux conseillers municipaux, 16% pour le bureau communautaire et 7% pour la conférence des maires.
- Cette situation traduit la place prééminente du Maire dans les relations entre commune et EPCI. Il est parfois le seul représentant au sein du Conseil communautaire selon la strate de la commune.
- Une disposition de la loi RCT (2010) a permis aux conseillers municipaux de siéger au sein des commissions thématiques animées par l'EPCI, auparavant exclusivement composées de conseillers communautaires.
- Eloigné de l'action intercommunale, le conseiller municipal était devenu avant 2020, comme le citoyen simple observateur du processus intercommunal, le maire devenant quant à lui, le seul vrai relais de la culture intercommunale au sein de la commune.

La pratique institutionnelle intercommunale

► Les instances de débat

1. Le Conseil communautaire

- Véritable organe délibérant, le CC est l'instance décisionnelle absolue. On y vote le budget, tous les documents prescriptifs (PLUI, PCAET, PLHI...), les grandes opérations, les contrats de délégation et leurs rapports. De son avis dépend le niveau de délégation du bureau communautaire.
- Plusieurs conseillers municipaux y siègent en tant que conseillers communautaires élus au suffrage universel (système de liste fléchée). Leur nombre est en fonction de la strate de la commune qu'il représentent.
- Outre ce lieu de décision, il est, avec les commissions, le lieu du débat communautaire. La réalité est autre : 79% des EPCI interrogés reconnaissent que les débats au sein du CC se limitent à l'intervention de quelques élus (leader opposant, Président, VP) et 27% affirment que ces débats portent plus sur des sujets de proximité que des sujets stratégiques (réflexe communal?).
- Le phénomène de fusions des EPCI généré par la loi NOTRE, a accru le nombre de conseillers communautaires, transformant le CC en une grande chambre d'enregistrement et renforçant le bureau au fonctionnement plus souple et plus adapté au débat stratégique.

La pratique institutionnelle intercommunale

► Les instances de débat

2. Les commissions

- Les commissions thématiques sont créées par le CC en fonction le plus souvent de groupe de compétences. Entre 5 et 12 commissions sont créées en début de mandat, seuls 14% des EPCI en ont créé moins de 5.
- Ces commissions peuvent accueillir des conseillers municipaux (loi RCT 2010). Malgré cela, leur fréquentation est considérée comme importante par seulement 23% des EPCI interrogés par l'ADCF.
- Les conseillers municipaux assidus le sont par la volonté de faire entendre voix de leur commune et d'obtenir des informations de première main.
- Les raisons d'une faible fréquentation de leur part sont l'éloignement géographique, le manque de temps, des avis peu suivis par le bureau ou la conférence des maires et des sujets très éloignés de la préoccupation quotidienne des élus municipaux.

La loi « Engagement et Proximité »

- Promulguée le 27 décembre 2019, la loi « Engagement et Proximité » vise à revaloriser la commune pour la remettre au cœur de la démocratie française.
- 2 axes de cette loi, concernent les relations entre commune et intercommunalité :
 1. Assurer une meilleure représentativité des communes dans la gouvernance intercommunale
 - Le pacte de gouvernance
 - Renforcer le rôle du maire et la place du conseiller municipal
 2. Améliorer la flexibilité dans la répartition des compétences au sein du bloc communal
 - Accroître l'information à l'attention des élus municipaux

La loi « Engagement et Proximité »

Le Pacte de Gouvernance (article 1er)

- ▶ Le recours au pacte de gouvernance au sein des EPCI n'est pas obligatoire, en revanche, un débat sur son principe doit désormais avoir lieu, à chaque renouvellement général des conseils municipaux en cas de fusion d'EPCI.
- ▶ Le Pacte de Gouvernance définit les relations entre les communes et leur intercommunalité, il peut porter sur :
 - ▶ Les relations au sein des instances
 - ▶ Les conventions de gestion des services ou d'équipement entre communes et EPCI
 - ▶ Les orientations en matière de mutualisation de services
 - ▶ La création de commissions de secteur
- ▶ Sa mise en place devait être délibérée avant le 31-12-2020, ce qui impliquait un débat et une concertation aux délais très resserrés.
- ▶ Suite aux installations récentes des gouvernances inter-communales (été-septembre 2020), aucun bilan n'a encore été présenté. Les premiers retours montrent une mise en place généralisée du pacte mais aux contenus relativement restreints.

La loi « Engagement et Proximité »

➤ Renforcer le rôle du maire et la place du conseiller municipal

- La Conférence des maires devient désormais **obligatoire** (sauf si le bureau comprend l'ensemble des maires). Elle est présidée par le Président de l'EPCI. Elle se réunit sur un ordre du jour déterminé, à la demande de son Président ou d'un tiers des maires. Elle doit être réunie **au moins 4 fois par an**.
- Pour les communes de **moins de 1000 habitants** pour lesquelles le (ou les) conseiller(s) communautaire(s) sont désigné(s) par le Conseil municipal, le **Maire devient le candidat prioritaire**, dans l'ordre du tableau des élus, ce qui permettra d'éviter les situations notamment d'un nouveau maire élu en cours de mandat, qui voit le siège de sa commune au sein de l'EPCI, occupé par l'ancien maire.
- Associer d'avantage les élus municipaux aux travaux des commissions de l'EPCI. En effet, une commune qui n'a qu'un seul conseiller communautaire, peut difficilement être représentée au sein des différentes instances communautaires par le même élu. Dès lors un **mécanisme de « remplacement »** permet au maire de pouvoir désigner un autre conseiller municipal pour participer aux travaux de telle ou telle commission. L'élu remplaçant ne peut cependant pas prendre part au vote au sein de la commission.

La loi « Engagement et Proximité »

→ Accroître l'information à l'attention des élus municipaux

- Rendre tous les conseillers municipaux destinataires des informations de l'EPCI. On l'a vu, les élus municipaux se sentent très éloignés du fonctionnement de l'EPCI. Pour favoriser une plus grande information à leur égard, **tous les rapports, comptes-rendus et convocations** aux réunions de l'EPCI seront désormais adressés à tous les conseillers municipaux, **par voie électronique**.
- Faire de l'envoi **dématérialisé** la norme et de l'envoi « papier » l'exception, sauf à la demande de l'élu.
- Permettre la tenue de conseils communautaires en **téléconférence**, à laquelle pourraient assister tous les élus municipaux. La séquence de crise sanitaire intervenue à posteriori de la promulgation de cette loi, a permis une accélération de l'utilisation par les services des collectivités territoriales, et leurs élus, des outils de dématérialisation numérique, dont les visioconférences, dont certains EPCI sont devenus aguerris au fil des mois 2020 et 2021. La loi de décembre 2019, n'autorisait pas le vote du budget, et l'élection des instances communautaires par téléconférence. Ces votes ont été autorisés dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Quid après?

2. Etat des lieux de la gouvernance intercommunale en France

Gouvernance stratégique : l'EPCI, le nouvel interlocuteur de l'Etat et de la Région

- ▶ Les partenariats avec l'Etat
 - ▶ Un périmètre idéal
 - ▶ L'EPCI: le relais des politiques publiques de l'Etat?
 - ▶ La fin des communes?
- ▶ Le couple Région/EPCI
 - ▶ Consécration par la loi NOTRE
 - ▶ L'EPCI : relais des politiques publiques régionales?
- ▶ La coopération intercommunautaire
 - ▶ Le développement des pôles métropolitains

Gouvernance stratégique : l'EPCI, le nouvel interlocuteur de l'Etat et de la Région

➤ Les partenariats avec l'Etat

➤ Un périmètre idéal :

- La construction par l'Etat depuis 3 décennies de **la carte intercommunale**, lui a permis de créer un **nouvel et unique interlocuteur**, dont l'échelle permet de décliner les stratégies étatiques d'aménagement et de développement économique

➤ L'EPCI : un relais des politiques de l'Etat

- L'émergence d'une véritable ingénierie intercommunale favorise un phénomène de substitution : certains services publics auparavant gérés par l'Etat et désormais assumés par l'EPCI (ex : Maison France Services).
- L'Etat stratège s'appuie sur les EPCI, pour répondre à ses appels à projets (ou à manifestation d'intérêt). Ex : CRTE ou plan de relance, en utilisant tous les leviers de l'Etat prescriptif.

➤ La fin des communes?

- Cette question, quoique provocatrice, est posée. Le territoire communal a fortement été délaissé par l'Etat. Les questions de proximité, remises dans l'actualité par la crise des gilets jaunes, ont mis à ce processus. Depuis plus d'un an, différents dispositifs d'accompagnement des communes ont vu le jour (ORT, Petites villes demain...), dont le pilotage est le plus souvent confié par l'Etat à ...L'EPCI

Gouvernance stratégique : l'EPCI, le nouvel interlocuteur de l'Etat et de la Région

Le couple Région/EPCI

- Consécration par les lois NOTRE et MAPTAM
 - Par la loi NOTRE, L'Etat a consacré la Région et l'EPCI comme le **couple territorial stratégique**, faisant de la Région le périmètre et la collectivité des stratégies, en lui confiant la quasi-totalité des schémas directeurs (aménagement, développement économique, enseignement supérieur et innovation), et de l'intercommunalité le « bras armé » de ces stratégies. Dès lors ces 2 niveaux de gouvernance territoriale sont appelés à s'entendre.
 - La loi MAPTAM (2014) a créé la **CTAP (Conférence de l'Action Publique Territoriale)** pour débattre et rendre avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et à la conduite des politiques publiques. Ce nouvel outil de concertation entre collectivités locales est présidé par le Président de la Région, composé des présidents des départements, mais aussi et surtout de tous les présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants.
- L'EPCI : relais des politiques publiques régionales?
 - Plusieurs régions ont d'ores et déjà fait des EPCI les **interlocuteurs privilégiés** de leur politique contractuelle, leur confiant le soin de coordonner les projets des communes, au sein d'un même contrat. **L'EPCI devient le porte-parole de la commune** et de ses projets auprès des financeurs régionaux ou même départementaux.

Gouvernance stratégique : l'EPCI, le nouvel interlocuteur de l'Etat et de la Région

► La coopération intercommunautaire

► Le développement des pôles métropolitains

- La loi RCT DE 2010 a donné la possibilité aux ECPI de se regrouper au sein d'un syndicat mixte dénommé Pôle Métropolitain.
- Objectifs du Pôle :
 - Promouvoir un modèle de développement durable
 - Améliorer l'attractivité et la compétitivité du territoire
 - Améliorer l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional
- Sa création est conditionnée à un minimum en terme de population (300 000 habitants). Chaque EPCI a au moins un siège, le reste étant déterminé démographiquement.

► Le pôle métropolitain : nouvel échelon de gouvernance ou simple coopération technique

- Les pôles oscillent actuellement entre gestion de projets (tourisme, mobilités, aménagement économiques) et simple bureau d'études. Ils sont l'affirmation du fait intercommunal qui éloigne encore les communes de la sphère décisionnelle, et dont le périmètre fait d'eux un quasi mini-département.

L'EPCI est devenu l'outil de transformation de la carte et des relations territoriales.